

*Köbel Szilvia*

## EGYENLŐBBEK?

## AZ EGYHÁZAK ÉS A KÖZOKTATÁS

Még hatályba sem lépett az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló törvény, mikor már heves indulatokat váltottak ki a törvénynek az egyházakkal kapcsolatos rendelkezései. Úgy tűnik, hogy a kialakult helyzet mind a közvélemény, mind pedig a témával foglalkozó szakemberek figyelmét az állam és az egyházak viszonyára tereli és e kapcsolatrendszer alapvető kérdéseinek átgondolására készteti. Teljesen jogos ez, hiszen a tét nem kevés. Amiről itt szó van, az az, hogy az állam mennyire avatkozhat be az egyházak belső életébe: meddig terjed az egyházak autonómiája, meddig terjed az állam beleszólási lehetősége az egyházügyekbe, az egyházak állami anyagi támogatásából következik-e az állam többletjoga a beavatkozásra, valamint az állami anyagi támogatás elfogadása az egyházak autonómiájának elvesztésével jár-e együtt, illetve nagyobb függetlenséget élvez-e az egyház, ha az állam nem támogatja anyagilag. Mindezekről a kérdésekről higgadtan, szakmai szempontok alapján szükséges véleményt formálni, amely közelebb vihet a helyes álláspontok kialakításához.

Az alábbiakban a kérdéskör egy szeletének, nevezetesen az egyenlő bánásmódról szóló törvény és az egyházi közoktatási intézmények viszonyának vizsgálatára törekszünk. A jogszabályok elemzésével arra keressük a választ, hogy e területen hol húzódik az állam beavatkozási lehetőségének és az egyházak autonómiájának a határa.

AZ EGYENLŐ BÁNÁSMÓDRÓL  
ÉS AZ ESÉLYEGYENLŐSÉG  
ELŐMOZDÍTÁSÁRÓL SZÓLÓ  
TÖRVÉNY ÉS A KÖZOKTATÁSI  
TÖRVÉNY VISZONYA

Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló, 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiakban Ebt.) 6. §-ának (1) bekezdése c) pontja értelmében „az egyházi jogi személyeknek az egyházak hitéleti tevékenységével közvetlenül összefüggő jogviszonyaira” a törvény hatálya *nem* terjed ki. Ugyanezen törvény 22. §-ának b) pontja kimondja továbbá azt is, hogy nem jelenti az egyen-

lő bánásmód követelményének megsértését „a vallási vagy más világnézeti meggyőződésen, illetve nemzeti vagy etnikai hovatartozáson alapuló, a szervezet jellegét alapvetően meghatározó szellemiségből közvetlenül adódó, az adott foglalkozási tevékenység természete vagy gyakorlásának körülményei miatt indokolt, arányos és valós foglalkoztatási követelményen alapuló megkülönböztetés”.

E törvény idézett szakaszaival közvetlenül összefüggésbe hozható a közoktatásról szóló, többször módosított 1993. évi LXXIX. törvény (Köotv) 81. §-a, amely a nem önkormányzati vagy állami fenntartású nevelési-oktatási intézményekről szól. E szakasz (1) bekezdésének a) pontját az egyenlő bánásmódról szóló törvény – a két jogszabály közötti összhang megteremtése céljából – módosítja. A *módosítás előtt* a Köotv 81. § (1) bekezdés a) pontja a következőképpen szólt: „a) a nevelési-oktatási intézmény vallási, illetve világnézeti tekintetben elkötelezett intézményként is működhet, és ennek megfelelően a felvétel előfeltételeként kikötheti valamely vallás, világnézet elfogadását, a nevelési, illetve pedagógiai programjába beépítheti a vallási, világnézeti elkötelezettségnek megfelelő filozófiai, etikai, kulturális ismereteket, és korlátozhatja, kizárhatja az e törvény 19. §-a (1) bekezdésének d) pontjában szabályozott jog gyakorlását, a szervezeti és működési szabályzatban az alkalmazottakra, a háziarendben a gyermekekre, tanulókra a vallásgyakorlással összefüggésben jogokat és kötelezettségeket állapíthat meg.”

A Köotv 19. §-ában a pedagógus azon jogának a gyakorlásáról van szó, hogy saját világnézete és értékrendje szerint végezze nevelő, illetve nevelő és oktató munkáját. Ezt a jogot a pedagógusnak a közoktatási törvény 19. § (1) bekezdés d) pontja biztosítja két megszorítással: 1. Figyelemmel kell lennie arra, hogy a közoktatási törvény leszögezi, hogy az állami, illetve önkormányzati intézmény „nevelési, illetve pedagógiai programja, működése, tevékenysége és irányítása vallási és világnézeti tanítások igazságáról nem foglalhat állást, vallási és világnézeti kérdésekben semlegesnek kell maradnia”. Ezt a pedagógusnak maradéktalanul be kell tartania.<sup>1</sup> 2. A pedagógus a gyermeket, tanulót nem kényszerítheti és készítheti saját világnézete és értékrendje elfogadására.<sup>2</sup>

Az Ebt. a Köotv 81. § (1) bekezdés a) pontját az alábbiak szerint módosította: „a) a nevelési-oktatási intézmény vallási, illetve világnézeti tekintetben elkötelezett intézményként is működhet, és ennek megfelelően *a gyermekek vagy a tanulók felvételének előfeltételeként* kikötheti valamely vallás, világnézet elfogadását, a nevelési, illetve pedagógiai programjába beépítheti a vallási, világnézeti elkötelezettségnek megfelelő filozófiai, etikai, kulturális ismereteket, és *korlátozhatja, kizárhatja az e törvény 19. §-a (1) bekezdésének d) pontjában szabályozott jog gyakorlását*, a házi-rendben a gyermekekre, tanulóira a vallásgyakorlással összefüggésben jogokat és kötelezettségeket állapíthat meg.”

A fentiekből látható, hogy a módosítás két tekintetben változtatta meg az idézett szakaszt. Egyrészt beemelte azt a fordulatot, hogy a „gyermekek vagy a tanulók” felvételének előfeltételeként köthető ki az adott vallás elfogadása, tehát a felvétel esetében ezt a kikötést nem lehet kiterjesztően értelmezni a pedagógusokra, illetve egyéb alkalmazottakra. Másrészt pedig a módosítás kivette a szövegből azt a lehetőséget, hogy „a szervezeti és működési szabályzatban az alkalmazottakra” vonatkozóan a vallásgyakorlással összefüggésben előírások szerepeljenek, így ezentúl a törvény szerint a házi-rendben csak a gyermekekre, tanulóira vonatkozóan szerepelhetnek ilyen jogok és kötelezettségek.

Mint már említettük, a módosítás célja nyilván az Ebt.-vel való összhang megteremtése volt. Ezentúl tehát a Köotv értelmében a világnézetileg elkötelezett oktatási intézményben a pedagógus (és egyéb alkalmazottak) felvételének előfeltételeként nem köthetik ki a vallás vagy világnézet elfogadását, és a szervezeti és működési szabályzatban rájuk nézve vallásgyakorlással összefüggő kötelezettségeket nem állapíthatnak meg. Ha azonban alaposan szemügyre vesszük a módosított szöveget, láthatóvá válik, hogy egy igen lényeges ponton változatlan maradt a szakasz: továbbra is lehetőséget ad a törvény a világnézetileg elkötelezett közoktatási intézményeknek korlátozni, illetve kizárni a pedagógusnak azt a jogát, hogy saját világnézete, értékrendje szerint végezze nevelő és oktató munkáját. Ez tehát az intézmény számára biztosít igen komoly jogot arra, hogy pedagógusait a világnézet tekintetében valamiképpen megválogassa.

A megszorító rendelkezések súlyát tompítja az is, hogy maga az egyenlő bánásmódról szóló, idézett törvény is tartalmaz – nem kevés – garanciát az egyházi intézmények számára. Azon túl, hogy a törvény az egyházi jogi személyek – az állami költségvetés által mellelleg nagyvonalúan támogatott – hitéleti tevékenységével összefüggő jogviszonyait teljes egészé-

ben kiveszi a hatálya alól, az egyéb jogviszonyok tekintetében is lehetőséget ad a törvény fő vonulattól eltérő mozgástérre. A törvény ugyanis előírja, hogy „nem jelenti az egyenlő bánásmód követelményének megsértését ... a vallási vagy más világnézeti meggyőződésen ... alapuló, a szervezet jellegét alapvetően meghatározó *szellemiségből közvetlenül adódó*, az adott foglalkozási tevékenység tartalma vagy természete miatt indokolt, *arányos és valós* foglalkoztatási követelményen alapuló megkülönböztetés” [22. § b) pont]. A beterveztett törvényjavaslat indokolása is rámutatott arra, hogy ezzel mérlegelési lehetőséget kívántak adni a világnézetileg elkötelezett intézményeknek, hogy bizonyos esetekben figyelembe vegyék a világnézeti szempontokat. A javaslat indokolása a hitoktató és a portás esetét említette, de a gyakorlatban nyilván éppen a köztes tevékenységek okozhatnak értelmezési problémát. Mindazonáltal a jogalkotó ezek megítélését az adott konkrét helyzetekre kívánta hagyni. Ez a szakasz ugyanis álláspontunk szerint lehetővé teszi, hogy az elkötelezett intézmény – a saját elkötelezett nevelési-oktatási programjában meghatározottak alapján – elkötelezett módon történő oktatást várjon el nemcsak a vallással, hitélettel összefüggő tárgyakkal, hanem egyebekben is. Hiszen nem csupán a hittanórán merülnek fel olyan kérdések, amelyekre a különböző világnézetek és tudományos álláspontok más-más választ adnak. Gondoljunk itt például a világ keletkezése és az evolúció kérdéskörére, amelyet több tantárgy is érint. Nyilvánvaló, hogy egy világnézetileg elkötelezett intézmény jogos elvárása, hogy a különböző tantárgyak szellemisége között teljes összhang legyen. A törvény is erre utal, amikor 22. § b) pontjában „a vallási vagy más világnézeti meggyőződésen ... alapuló, a szervezet jellegét alapvetően meghatározó *szellemiségből közvetlenül adódó*” tevékenységekről beszél.<sup>3</sup>

Az Ebt. az említetteken kívül további garanciát is tartalmaz az egyházak részére, igaz, „csak” az oktatási intézményekre vonatkozóan. A törvény leszögezi, hogy az „egyenlő bánásmód követelménye kiterjed minden olyan nevelésre, oktatásra, képzésre, ... amelynek megszervezéséhez az állam közvetlen költségvetési támogatást nyújt”.<sup>4</sup> Ebbe a körbe természetesen az egyházi intézmények is beletartoznak. E szakasz (2) bekezdése hosszú pontokban sorolja fel, hogy az egyenlő bánásmód követelményét az oktatással összefüggésben mely területeken kell különösen érvényesíteni.<sup>5</sup> A törvény következő, 28. §-a azonban az ez alóli kivételeket szabályozza, és többek között kimondja, hogy az oktatásba történő bekapcsolódás feltételeinek meghatározása, a felvételi kérelmek elbírálása [27.§ (2) bekezdés a) pont] esetén „*egyházi*,

kisebbségi vagy nemzetiségi *oktatási intézmény tekintetében jogszabály eltérően rendelkezhet*” [28. § (3) bekezdés]. Ebbe bele is illeszkedik a közoktatási törvénynek a fentiekben már részletezett 81. §-a, melynek módosítására az esélyegyenlőségi törvénytől függetlenül bármikor lehetőség van.

## AZ EGYHÁZAK NEVELÉSI- OKTATÁSI TEVÉKENYSÉGÉNEK ÁLLAMI FINANSZÍROZÁSA

Az Ebt. és a Köotv. viszonyának elemzése kapcsán szükséges a témát a szóban forgó közoktatási intézmények állami támogatásának összefüggésében is megvizsgálni. A bevezetőben már utaltunk arra, hogy a kérdést éppen az anyagi támogatások teszik problematikussá és nem egykönnyen értelmezhetővé, ezért az alábbiakban az egyházi közoktatási intézmények állami finanszírozásának rendszerét igyekszünk áttekinteni.

A kérdés elemzéséhez kiindulópontként vehetjük az állam és az egyházak kapcsolatát átfogóan szabályozó, a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény (Lvt.) rendelkezéseit. Ez a rendszerváltozás idején született alapvető jelentőségű jogszabály meghatározza az egyházak gazdálkodásával összefüggésben az állami támogatás alapformáit. Ennek megfelelően a törvény az egyházaknak az állam részéről történő anyagi támogatását két oldalról közelíti meg: a) az állam az egyházak „nevelési-oktatási, szociális és egészségügyi, sport, gyermek- és ifjúságvédelmi intézményei működéséhez – külön törvény rendelkezései szerint – *normatív módon meghatározott*, a hasonló állami intézményekkel azonos mértékű költségvetési támogatást nyújt, illetőleg a támogatás az ilyen ellátásokra elkülönített pénzeszközökből történik”.<sup>6</sup> Ez a bekezdés két dolgot rögzít tehát: deklarálja, hogy jár normatív támogatás meghatározott tevékenységekre, és annak mértéke a hasonló állami intézményekével *azonos* legyen. b) Az egyházak részére az előző pontban nem említett „*egyéb tevékenysége*” segítésére az *egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről* szóló *törvényben*<sup>7</sup> foglaltak szerint adható állami támogatás”.<sup>8</sup>

Az Lvt. nem megy tovább a fentiekben ismertetett megállapításoknál. Ezek az úgynevezett deklaratív (mondhatni „felhatalmazó”) rendelkezések a finanszírozás részleteinek kibontását további jogszabályokra bízák: a normatív támogatás esetében az általános „külön törvény rendelkezései szerint” kitételt alkalmazza, az „egyéb tevékenység” tekintetében pedig konkrét törvényt, az „egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről” szóló jog-

szabályt jelöli meg. A törvény 19. §-ának (1) bekezdése a támogatandó tevékenységek közül először a *nevelési-oktatási tevékenységet* említi, amely a közoktatási intézményeket foglalja magába.

A Köotv. – az Lvt. szellemének megfelelően – az általános rendelkezések között deklarálja, hogy *közoktatási intézményt* egyházi jogi személy is alapíthat és tarthat fenn,<sup>9</sup> majd egy későbbi szakaszában kijelenti, hogy nem állami, nem helyi önkormányzati intézményfenntartók részére az általuk fenntartott nevelési-oktatási intézmények működéséhez a központi költségvetés „normatív költségvetési hozzájárulást biztosít”.<sup>10</sup> A normatíva mértékével kapcsolatban, az Lvtv.-től némiképp eltérően – ugyanis ott az „azonos” mérték kötelezettsége szerepel –, úgy fogalmaz, hogy a „nem állami, nem helyi önkormányzati intézményfenntartó részére megállapított normatív költségvetési hozzájárulás összege *nem lehet kevesebb*, mint a helyi önkormányzat részére ugyanazon jogcímen megállapított normatív hozzájárulás”.<sup>11</sup> 1996-ban került bevezetésre a „nem lehet kevesebb” garanciális rendelkezés.<sup>12</sup> A módosítás ekkor azt az új rendelkezést iktatta be, hogy „a helyi önkormányzat vagy az állam a költségvetési támogatáshoz *kiegészítő anyagi támogatást* adhat, ha a nem állami, illetve nem önkormányzati közoktatási intézmény – az e törvényben szabályozott megállapodás alapján – állami, illetve helyi önkormányzati feladatot lát el”. Ugyanekkor került be azonban a közoktatási törvénybe – szintén garanciális jelleggel – az a passzus is, hogy az egyházi fenntartású közoktatási intézmény után járó költségvetési hozzájárulás meghatározásánál a Köotv rendelkezései mellett „figyelembe kell venni a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény rendelkezéseit is”.<sup>13</sup> Az egyházak finanszírozásáról szóló, valamint a Magyar Köztársaság és az Apostoli Szentsek között 1997-ben kötött megállapodás közzétételéről szóló 1999. évi LXX. törvény rendelkezései a Köotv újabb módosítását eredményezték 1997-ben és 1999-ben. Eszerint ha az egyházi jogi személy a kormánnyal a közoktatási feladatok ellátására is kiterjedő megállapodást kötött, a fenntartásában működő intézmény tekintetében egyoldalú nyilatkozattal vállalhatja az önkormányzati feladatellátásban való közreműködést. A módosításokkal újabb megerősítést nyert a nevezett kiegészítő támogatás is, rögzítve, hogy erről a „központi költségvetés terhére kell gondoskodni”.<sup>14</sup>

A Köotv idézett („nem lehet kevesebb”) rendelkezése tehát nem zárja ki a nem állami szektor esetleges többlétszámú támogatását. Hangsúlyozni kell tehát, hogy ez a szabály nemcsak egyházak, hanem alapítványok, egyesületek számára is nyitott

utat mutat.<sup>15</sup> A Köotv azonban csak az egyházak esetében szól konkrétan a „kiegészítő támogatásról”, és nevesíti is az ezt rendező jogszabályt, az egyházi közcélú tevékenység anyagi feltételeiről szóló törvényt,<sup>16</sup> amelyet 1998. január 1-jétől vesz figyelembe a Köotv

A fentiekben kifejtettek felvetnek három kérdést:

1. az egyházakon kívüli magánszféra (beleértve a világnézetileg, vallásilag elkötelezett, de nem egyházi fenntartású) nevelési-oktatási intézményeire is léteznek-e vajon valamilyen konkrét kiegészítő állami támogatási forma, vagy pedig a jelenlegi gyakorlatban ez a kiváltság csak az egyházaknak jelent előnyt;

2. az állami szervek és a helyi önkormányzatok által fenntartott közoktatási intézmények nem kerülnek-e így anyagilag hátrányos helyzetbe, amely akarva-akaratlanul is érdekeltté tehet abban, hogy egyházi fenntartásúvá váljék egy közoktatási intézmény;

3. minden egyház számára egyenlőképpen elérhető-e a kiegészítő támogatás kiváltsága, vagy pedig az állammal (önkormányzattal) egyezményt (vagy közoktatási megállapodást) kötött egyházak bizonyos előnyöket élveznek.

E kérdések megválaszolása külön – különösen pénzügyi – vizsgálat tárgyát kell hogy képezze, és meghaladja e tanulmány kereteit. Annyi azonban mindenképpen megállapítható, hogy az Lvt.-ben szereplő garanciális szabályok egyértelműen az egyenlő támogatás irányába mutatnak, a Köotv azonban már ellentmondásos ebben a kérdésben. Az Lvt.-ben rögzített „azonos mérték” garanciát jelent mind az állami, mind a magánszektor (egyházak) számára, a Köotv azonban egyrészt visszaüt az Lvt.-re (nyilvánvalóan az „azonos mérték” is beleértendő ebbe), másrészt pedig a „nem lehet kevesebb” kitétellel elvileg előnyösebb helyzetet terem a magánszektor szereplőinek. Az egyházakat pedig ezen belül is kiemelten kezeli, amikor utal kiegészítő támogatásukra, amely a Köotv értelmében az egyházak finanszírozásáról szóló törvény alapján jár.

Elgondolkodtató, hogy az Lvt. az egyházak úgynevezett egyéb tevékenységének támogatását utalja az egyház-finanszírozási törvény hatálya alá, a Köotv szerinti kiegészítő támogatás pedig az egyházak nevelési-oktatási tevékenységének (amelyhez normatív támogatás jár) normatíváját hivatott az említett törvény alapján kiegészíteni. Ha követjük a gondolatmenetet és az Lvt.-t kiindulópontnak tekintjük, akkor az egyházakat azért a tevékenységükért, amelyre normatíva jár, egyéb állami támogatás nem illetné meg. A költségvetési törvény azonban a Köotv-vel harmonizálva rögzíti, hogy a „közoktatási feladatot ellátó egyházak a normatív hozzájáruláson

és támogatáson túl, az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről szóló 1997. évi CXXIV. törvény [...] feltételei szerint kiegészítő támogatásra jogosultak”.<sup>17</sup>

Itt kívánjuk megjegyezni, hogy a „hitéleti tevékenység” definiálása a jogalkotó hatáskörébe tarthatna,<sup>18</sup> mint ahogyan az esélyegyenlőségi törvény ezt más – a törvénnyel szintén összefüggő – fogalmakkal meg is tette (3. §). Ennek hiányában nehezen értelmezhető fogalommal van dolgunk. Éppen emiatt nem lehet pontosan tudni, hogy a jogi értelmezés szempontjából mi minősül hitéleti és mi közcélú (közfeladatot végző) tevékenységnek. Az Lvt.-ben, valamint a költségvetési törvényben találunk az egyházakra vonatkozóan a „közfeladat” végzésével kapcsolatos szabályokat, amelyekből látható, hogy a hitéleten kívül az egyházaknak milyen tevékenységekből származó jogviszonyaik lehetnek. A költségvetési törvény az egyházak és a társadalmi önszerveződések támogatása címszó alatt – az Lvt.-től eltérően – a támogatandó tevékenységi formákat a következőképpen jelöli meg: szociális, közoktatási, külön törvényben meghatározott felsőoktatási, kulturális *közfeladatok* (gyűjtőnéven: humán szolgáltatások).

Mindezek tudatában gondoljuk végig a következőket: a Köotv az egyházaknak (világnézetileg elkötelezett intézményeknek) biztosítja a fentiekben ismertetett privilégiumokat, amelyek alapvetően természetesen nem kifogásolhatók az egyházi fenntartású intézményekben, hiszen a világnézeti elkötelezettségből fakadóan erre jogosan tarthat igényt az egyházi intézmény.<sup>19</sup> Ezt az alapvető jogot elvitatni nem lehet, mert elkötelezett oktatáshoz elkötelezett személyek kelljenek. Ugyanakkor pénzügyi oldalról szemlélve aggályos lehet: a kiemelt állami támogatással duplán kiváltságos pozícióba kerülhetnek az egyházi intézmények, ami további jog- és esélyegyenlőségi anomáliákat eredményezhet. Kérdés az is, hogy adott esetben (különösen az egyház által átvett iskolákban) a vallási okból elutasított pedagógusok nem kerülnek-e méltánytalanul hátrányos helyzetbe egyik napról a másikra.<sup>20</sup> Ellentmondhat továbbá az állam és egyház szétválasztása alkotmányos elvének, valamint az állam világnézeti semlegességének is. *A normatív hozzájárulás közfeladat átvállalásáért jár, ebben az esetben azonban – indirekt módon – vallás, világnézet anyagi támogatása folyik, ami mindenképpen a szerepátiót gyengíti.* Feladat lehet tehát a jövőben a fentiekben jelzett problematikus kérdések jogi, gazdasági és pénzügyi szempontból történő elemzése és az anomáliák lehetőségek szerinti kiküszöbölése.



## JOGOK ÉS KÖTELESSÉGEK ÜTKÖZÉSE

A kérdés elemzése során feltétlenül szót kell ejteni az Alkotmánybíróság idevonatkozó határozatairól, különösen a 22/1997. (IV. 25.) AB határozatról, amely a Köotv-nek – többek között – az egyházi jogi személyek által fenntartott közoktatási intézmények finanszírozásával kapcsolatos szabályáról is rendelkezett.

A nemzetközi jogi dokumentumokban<sup>21</sup> az oktatáshoz való jog, valamint a lelkiismereti és vallásszabadság joga deklarációjában helyet kapott a magánoktatás szabadságának garantálása. E dokumentumok azonban csupán az alapvető garanciát, a jog biztosításának kötelezettségét mondják ki, és a nemzeti jogalkotóra hagyják az állam ezzel kapcsolatos kötelezettségei szabályainak kidolgozását. A hivatkozott nemzetközi dokumentumokhoz csatlakozott államok körében aligha lehet kérdéses, hogy a szülőknek joga van nem állami – de természetesen az állam által meghatározott feltételek szerinti – iskolát választani gyermekeiknek, és ezen belül vallási vagy más világnézeti meggyőződésükkel összhangban álló oktatást biztosítani.<sup>22</sup> A gondot inkább az ebből fakadó további kérdések jelentik, amelyek megnehezítik a részletszabályok megalkotását: a szülők világnézeti elvárását az államnak meddig és hogyan kell tiszteletben tartania? A világnézeti elkötelezett oktatásnak feltétlenül egyházi státushoz kell-e kötődnie, vagy más szervezeti formában is lehetőség van erre? A jogi lehetőségen túlmenően az államnak vannak-e, és ha igen, milyen pénzügyi kötelezettségei a világnézeti elkötelezett oktatással kapcsolatban? Az ingyenesség automatikusan kiterjed-e az elkötelezett közoktatási intézményekre is?

Mindezeket a kérdéseket a nemzeti jogalkotóknak kell mérlegelniük. Ha végignézzük a különböző államok ezzel kapcsolatos szabályait és joggyakorlatát, igen tarka képet kapunk. Sokszor még egy adott országon belül is egymásnak ellentmondó szabályok vannak, illetve a gyakorlat nem teljesen egységes.<sup>23</sup> Ez Magyarországról is elmondható. Az állam és az egyházak kapcsolatát, ezen belül az egyházi, illetve világnézeti elkötelezett közoktatási intézmények viszonyait rendező jogszabályok mellé egy sor alkotmánybírósági határozat is felsorakozott, amelyekben az előbbieken jelzett dilemmák jelen vannak, ennélfogva ezek együttes elemzése megkerülhetetlen.<sup>24</sup>

Az egyházi iskolák finanszírozásának kérdése – az egyházak anyagi támogatásának általános kérdéseivel együtt – már a kilencvenes évek első felében alkotmányossági síkra terelődött. A 4/1993. (II. 12.) AB határozat rendelkező részében kimondja, hogy az „államnak jogi lehetőséget kell biztosítania arra, hogy

egyházi iskolák jöhessenek létre, az állam maga azonban nem köteles ilyen iskolákat felállítani”. Az indoklás ehhez hozzáteszi, hogy a „határozatban az egyházi iskoláról kifejtettek értelemszerűen vonatkoznak minden olyan iskolára, amelyben valamely világnézetnek elkötelezett nevelés folyik”. Ugyanezen határozat indoklásában az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy az állam ugyan nem köteles nem semleges iskolákat felállítani, viszont ha „az egyház vagy a szülők elkötelezett iskolát alapítottak és működtetnek, az állam támogatni köteles őket olyan arányban, amennyiben ezek az intézmények állami feladatot vállaltak át; illetve nem tagadhatja meg az állam a támogatást akkor sem, ha más, összehasonlítható, világnézeti elkötelezett intézményt már támogat, s a megkülönböztetésnek nincs alkotmányos indoka”. A 18/1994. (III. 30.) AB határozat indoklásában arra mutatott rá, hogy „az állam csakis világnézeti semleges oktatási intézmények felállítására, működtetésére és fenntartására köteles”.

A Köotv. 1996-os átfogó módosítása<sup>25</sup> után egészen konkrétan az a kérdés vetődött fel, hogy a Köotv 4. § (6) bekezdése értelmében alkotmányos követelmény-e az, hogy a „helyi önkormányzat vagy az állam a költségvetési támogatáshoz *kiegészítő anyagi támogatást adhat*, ha a nem állami, illetve nem önkormányzati közoktatási intézmény” – a Köotv-ben szabályozott megállapodás alapján – „állami, illetve helyi önkormányzati feladatot lát el”. A módosítás értelmében ettől kezdve a nem állami, nem helyi önkormányzati intézményeknek a költségvetési támogatás anyagi joga jár, és ehhez a feladatátvállalás arányában, közoktatási megállapodást kötve, az állam és az önkormányzat – mérlegelési jogkörben – kiegészítő támogatást adhat. A Köotv módosításával egyidejűleg a *kormány határozatban* rendelkezett arról, hogy az *egyházi jogi személyekkel* kötött közoktatási megállapodások fenntartásával továbbra is *biztosítani kell* – az egyébként járó normatív költségvetési hozzájáruláson felül – a *kiegészítő hozzájárulást* ahhoz, hogy az óvodák, iskolák, kollégiumok működtetése zavartalan legyen. Ennek érdekében kikötötte, hogy a közoktatási megállapodások teljesítéséhez szükséges fedezet biztosítására a mindenkor évi költségvetési törvények előkészítése során figyelemmel kell lenni.<sup>26</sup> Ezzel a határozattal a nem állami és nem önkormányzati intézmények köréből az egyházi jogi személyek által fenntartott közoktatási intézmények részére *kötelezővé vált a kiegészítő anyagi támogatás* is. Az Alkotmánybíróság 22/1997. (IV. 25.) AB határozatában csak az egyházi jogi személyek által fenntartott közoktatási intézmények tekintetében foglalt állást, mégpedig úgy, hogy megállapította: a nekik járó kötelező kiegészítő támogatás alkotmányos követelmény.<sup>27</sup> Az indoklásban a

testület kifejtette, hogy az egyházi jogi személyek által fenntartott oktatási intézményeknek járó kötelező költségvetési és kiegészítő anyagi támogatásban, valamint a kötelezően kötött közoktatási megállapodásban „megtestesülő pozitív diszkriminációt az Alkotmány 60. §-ában és 68. §-ában biztosított alapjogok érvényesülése teszi szükségesé”.

Ez két szempontból is problémát vet fel. Egyrészt ez a szabályozás némiképp ellentmond annak, amit az Alkotmánybíróság ugyanezen határozata indokolásában ismételt hangúlyozott: az államot csak a semleges iskola létesítésének és fenntartásának kötelezettsége terheli, így *nem állapítható meg az, hogy az államnak mindenki számára a választása szerinti iskolában kell ingyenes oktatást biztosítania*. Azzal ugyanis, hogy az állam az egyházi jogi személy által fenntartott oktatási intézmények számára kötelező alkotmányos követelményként állapítja meg a költségvetési támogatáson felüli kiegészítő támogatást is, ingyenes oktatást biztosít az azt igénybevevőknek.<sup>28</sup> Az ingyenesség elvárását a Köotv is előírja 1996 óta: a kiegészítő támogatás összegét oly módon kell meghatározni, hogy az lehetővé tegye az átvállalt feladatok ingyenes ellátását.<sup>29</sup> Másrészt ezzel a szabályozással az egyházi jogi személyek és a többi nem állami és nem önkormányzati intézmény fenntartói között egyenlőtlen helyzet alakult ki; a nem egyházi fenntartású, de világnézetileg elkötelezett intézmények hátrányban vannak. A kötelező kiegészítő támogatást ugyanis a Köotv csak az egyházi jogi személyekre terjeszti ki, és az Alkotmánybíróság határozata is ezt rögzíti. Ezzel szemben a Köotv eredeti szándéka szerint – és alapvető részeiben a jelenleg hatályos szöveg szerint is – a világnézetileg (vallásilag) elkötelezett oktatás nem kötődik kizárólag egyházi fenntartáshoz. A 22/1997. (IV. 25.) AB határozat indokolása a pozitív diszkriminációt az alkotmánynak a lelkiismereti és vallásszabadságra vonatkozó szakaszával igazolja, amely jog biztosításához nem feltétel egyházhoz tartozás. Az alapvető jelentőségű 4/1993. (II. 12.) AB határozat szellemiségéből is ez következik: az egyházi iskoláról kifejtettek értelemszerűen vonatkoznak minden olyan iskolára, amelyben valamely világnézetnek elkötelezett nevelés folyik. Ezzel szemben a Köotv ismertetett szakaszai, valamint a 22/1997. (IV. 25.) AB határozat egyértelműen az egyházi jogi személy státust privilegizálja.<sup>30</sup>

A 22/1997. (IV. 25.) AB határozat indokolásában a testület kifejezi: a Köotv 4. § (6) bekezdése alkotmányellenesen is értelmezhető, amiből alkotmányellenes alkalmazás és helyzet keletkezhet, ezen felül a kormány idézett határozata sem teljesen egyértelmű. Ezzel talán az Alkotmánybíróság előrevetítette mind-

azt az ellentmondásosságot, ami 2004-re kialakult.<sup>31</sup> Hiszen mindazok a problematikus pontok, amelyeket e tanulmány igyekezett előtérbe állítani, alkotmányossági síkra terelik a közoktatás jelenlegi helyzetét, annál is inkább, mert ma már ezeket a kérdéseket az egyenlő bánásmódról szóló törvény összefüggéseiben is szükséges megvizsgálni.

## ÖSSZEGZÉS

A tanulmány szándékosan nem akar megválaszolni minden itt felvetett kérdést, már a terjedelmi korlátok okán sem. Kíváncsinos lenne az egyházfinanszírozás egész témakörének korrekt, mindenre kiterjedő analízise, amely megadná a nyitott kérdésekre is a pontos választ. Mindazonáltal ezt az írást summázzhatjuk azzal, hogy véleményünk szerint a Köotv még a megszorítások után is jóval többet enged meg a világnézetileg elkötelezett közoktatási intézményeknek, mint ami az egyenlő bánásmódról szóló törvényből általában, a társadalom többi szereplőjére nézve következik. Ugyanis a Köotv nem kívánja meg az intézménytől azt, hogy differenciáltan kezelje az eseteket a munkaköröktől és tantárgyaktól függően, hanem általános felhatalmazást ad a pedagógus említett jogának korlátozására, illetve kizárására. A Köotv jelenlegi – módosítás utáni – szabálya szerint az intézmény a pedagógustól ugyan nem várhatja el az intézmény szelleméhez kapcsolódó vallási aktivitást, attól való tartózkodását azonban elvárhatja, hogy az intézményen belül saját világnézetét propagálja, illetve elvárható, hogy az intézmény szellemiségét tiszteletben tartsa és aszerint is oktasson. Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló törvényben lefektetett, az egyházakra vonatkozó jogi garanciák, meglátásunk szerint, védelmet jelentenek az egyházi közoktatási intézmények autonómiájának biztosítására. További garanciát jelentene természetesen a Köotv „visszamódosítása”, ezt azonban a finanszírozási ellentmondások és egyenlőtlenségek kiküszöbölésével együtt lenne szükséges megtenni, és kidolgozni annak biztosítékait is, hogy a vallási okokból elutasított pedagógusok se kerüljenek méltánytalanul hátrányos helyzetbe.

## JEGYZETEK

1. Köotv 4. § (2) bekezdés.
2. Köotv 19. § (1) bekezdés d) pont.
3. A pedagógusnak egyébként is munkaköri kötelessége, hogy az oktatási intézmény pedagógiai programjához, a tantervhez lojális legyen. Ez a lojalitás megkí-

- vántatik a világnézetileg elkötelezett programnál is, ebből következően a pedagógus – ha aktív vallásgyakorlásra nem is kötelezhető – köteles tiszteletben tartani az iskola szellemiségét [Köotv 19. § (1) bekezdés b) és c) pont]. (Az idézetben itt és a továbbiakban is kiemelés – K. Sz.)
4. 27. § (1) bekezdés.
  5. A 27. § (2) bekezdés az a)-i) pontokig a következőket sorolja fel: az oktatásba való bekapcsolódás feltételeinek meghatározása, a felvételi kérelmek elbírálása; az oktatás követelményeinek megállapítása és követelménytámasztás; a teljesítmények értékelése; az oktatáshoz kapcsolódó szolgáltatások biztosítása és igénybevétele; az oktatással összefüggő juttatásokhoz való hozzáférés; a kollégiumi elhelyezés és ellátás; az oktatásban megszerzhető tanúsítványok, bizonyítványok, oklevelek kiadása; a pályaválasztási tanácsadáshoz való hozzáférés, valamint az oktatásban való részvétellel összefüggő jogviszony megszüntetése.
  6. 1990. évi IV. törvény 19. § (1) bekezdés.
  7. 1997. évi CXXIV. törvény.
  8. 1990. évi IV. törvény 19. § (2) bekezdés.
  9. Köotv 3. § (2) bekezdés.
  10. Köotv 118. § (3) bekezdés.
  11. Köotv 118. § (4) bekezdés.
  12. 1996. évi LXII. törvény (Ktn.)
  13. Köotv 118. § (7) bekezdés.
  14. 1997. évi CXXVIII. törvény, valamint 1999. évi LXVIII. törvény.
  15. A Magyar Köztársaság 2003. évi költségvetéséről szóló 2002. évi LXII. törvény 24. §-ának (1) bekezdése a nem állami szektor körét így fogalmazza meg: „Az Országgyűlés a szociális, a közoktatási, a külön törvényben meghatározott felsőoktatási, kulturális közfeladatokat (a továbbiakban: humánszolgáltatások) ellátó egyházi jogi személyek, társadalmi szervezetek, alapítványok, közalapítványok, országos kisebbségi önkormányzatok, közhasznú társaságok és a humán szolgáltatást fő tevékenységként végző, a személyi jövedelemadóról szóló törvény hatálya alá tartozó egyéni vállalkozók (a továbbiakban együtt: nem állami intézmények fenntartói) részére működési és fenntartási célra normatív és egyéb állami hozzájárulást állapít meg.”
  16. Köotv 118. § (9) bekezdés. Beiktatta az 1997. évi CXXVII. törvény. A hivatkozott törvény pontosan: 1997. évi CXXIV. törvény az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről.
  17. A Magyar Köztársaság 2003. évi költségvetéséről szóló 2002. évi LXII. törvény 28. § (14) bekezdés.
  18. Ezt azonban csak igen óvatosan szabad hangsúlyozni, hiszen a „hitélet” vagy a „hitéleti tevékenység” törvényi definíciója legalább annyit árthat, mint használhat. Szükségtelen megszorító értelmezéshez vezethet, visszaélésekre adhat lehetőséget, és adott esetben a megfogalmazás a „hitélet” értelmezése feletti állami gyámkodást eredményezheti.
  19. Köotv 81. § (1) bekezdés a) pont. Ideérttem ebben az összefüggésben a törvényhely módosítás előtti verzióját (pedagógusok, alkalmazottak vonatkozásában) is.
  20. Tekintettel arra a történelmi helyzetre, hogy a rendszerváltás óta önkormányzati iskolák kerülnek át egyházi fenntartásba, és esetenként egész tanári karokat érinthet a váltás.
  21. Emberi jogok egyetemes nyilatkozata 26. cikk; Egyezmény az oktatási diszkrimináció ellen 2. cikk; Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya 18. cikk; Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya 13. cikk; Emberi jogok európai egyezménye első kiegészítő jegyzőkönyv 2. cikk (*Nemzeti okmányok gyűjteménye*, New York, 1988).
  22. Lásd erről KARDOS Gábor: *Az oktatáshoz való jog mint szociális jog védelme* című cikkét, Jogtudományi Közlöny, 2003. február, valamint SCHWEITZER Gábor: *Az oktatáshoz való jog és a szülők lelkiismereti és vallásszabadsága Magyarországon*, Acta Humana, 1994/17.
  23. Kardos Gábor hivatkozik John N. Coonstra: „A német alkotmánybíróság felfogása szerint, noha kétséges maradt, hogy a szülők rendelkeznek-e a támogatásra szóló jogi úton kikényszeríthető joggal, ha a magániskolák megfelelnek az állami jóváhagyás minimális feltételeinek, megilleti őket a támogatás és az egyenlő bánásmód” (KARDOS: *I. m.*); Paczolay Péter utal az amerikai Legfelső Bíróság szabályozásának ellentmondásosságára. Az 1971-ben megszületett Lemon-teszt üzenete az volt, hogy „az egyházi iskolák esetében szinte reménytelen elválasztani egymástól a világi és egyházi funkciókat; következésképp ha az állam támogatná ezen iskolák világi tevékenységét, akkor az ezzel összefonódott vallásit is, ezért az állam ne támogassa az egyházi iskolák világi jellegű oktatását se”. Egy 1983-ban született döntésben pedig ezzel teljesen szembefordulva kimondta a bíróság, hogy „még a vallásoktatás állami támogatása is alkotmányos lehet” (lásd PACZOLAY Péter: *A lelkiismereti és vallásszabadság*, in *Emberi jogok*, szerk. HALMAI Gábor, TÓTH Gábor Attila, Budapest, Osiris, 2003). Nem közoktatással, hanem felsőoktatással kapcsolatos az amerikai Legfelső Bíróság egyik ez évi döntése, mégis érdemes utalni rá: a Locke kontra Davey-esetben a bíróság 7:2 arányban úgy foglalt állást, hogy az államok nem kötelesek teológiai tanulmányokat anyagiilag támogatni, mivel a lelkészképzés kifejezetten egyházi célokat szolgál. A döntés jól mutatja a jelzett ellentmondásosságot (The New York Times, 2004. február 25.).
  24. Több, itt felvetett kérdéssel együtt ez szintén külön tanulmányt igényelne, ezért most csak a leglényegesebb elemét érintjük.

25. 1996. évi LXII. törvény. A módosítást a tanulmány első részében vizsgáltuk.
26. 1080/1996. (VII. 23.) kormányhatározat az egyházi jogi személyek által fenntartott nevelési-oktatási intézményekkel kötött közoktatási megállapodásokról.
27. „Az Alkotmánybíróság megállapítja: a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Köotv) 4. § (6) bekezdése alkalmazásánál alkotmányos követelmény, hogy az állam vagy a helyi önkormányzat az egyházi jogi személyek által fenntartott közoktatási intézmények működéséhez a hasonló állami és önkormányzati intézményekével azonos mértékű költségvetési támogatáson kívül olyan arányú kiegészítő anyagi támogatást nyújtson, amilyen arányban ezek az intézmények állami vagy önkormányzati feladatokat vállaltak át. Ez az alkotmányos követelmény a Köotv e rendelkezésének hatálybalépésére visszamenő hatályú.”
28. Ezt a következtetést vonja le Sólyom László is. SÓLYOM László: *Az oktatási törvény és a világnézeti semlegesség*, in *Ius Privatum Ius Commune Europae. Liber amicorum Ferenc Mádl dedicata*, szerk. KIRÁLY Miklós, Budapest, ELTE ÁJK Nemzetközi Magánjogi Tanszék, 2001.
29. Köotv 81. § (4) bekezdés. Lásd ezzel kapcsolatban TORBA Nándor: *Az egyházi és az önkormányzati szabályozás összefüggései*, Pénzügyi Szemle, 1997/4.
30. Sólyom László idézett tanulmányában rámutat, hogy a „magyarországi egyháziasítási trend 1997-re oda vezetett, hogy tényleges – és az alkotmánybírósági teszt szerint igazolhatatlan – különbség keletkezett az egyházi fenntartású és az egyébként vallásilag elkötelezett iskolák állami támogatása között”.
31. Torba Nándor 1997-ben felvetette: „Felmerülhet a kérdés, hogy a kiegészítő támogatás nem indít-e el olyan folyamatot, hogy a helyi önkormányzatok azért adják át az iskolát az egyháznak, mert ezzel megtakaríthatják a normatíva és a tényleges költség közötti különbözetet” (TORBA: *I. m.* ). Ahogy ez például a közelmúltban Pécs-Abaligeten meg is történt. A képviselő-testület korábbi megszüntető döntését felülírva mégsem szüntette meg az abaligeti iskola felső tagozatát, hanem a fejkvóták közötti különbséget kihasználva az általános iskolát egyházi iskolaként finanszírozza tovább (Dunántúli Napló, 2004. március).